



מדינת ישראל

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון

י"ט בתמוז התשפ"ב
18 ביולי 2022
חוזר יושר ויושרה
שה.8353-2021

יושר ויושרה - טיוטה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4(ב) לחוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "החוק"), להלן הוראותיי:

1. כללי

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, אשר בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק, משמש גם כמפקח על מוסדות לגמילות חסדים (להלן – "המפקח"), רשאי להעניק רישיונות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כהגדרתם בחוק וכן להעניק היתרי שליטה או החזקה לגורמים הנדרשים לקבל היתרים כאמור ובהתאם להוראות החוק. כמו כן רשאי המפקח להתנגד למינויו של נושא משרה או להורות על הפסקת כהונתו. בהתאם להוראות החוק במסגרת בחינת הבקשות כאמור על המפקח לבחון בין השאר את יושרו ויושרתו של המבקש וזאת לפי אמות המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב).

בחוזר זה יפורטו ההוראות לעניין אמות המידה, השיקולים והנסיבות, שיובאו בחשבון בבחינת יושרו ויושרתו של אדם, בהתאם להוראות סעיף 4(ב). יודגש כי האמור אינו מהווה רשימה סגורה, וכי אין באמור בחוזר זה כדי לפגוע בשיקול דעת המפקח בעת בחינת היושר והיושרה של גורם מפקח.

הוראות אלו נקבעו בין היתר נוכח הרציונל העומד בבסיסו של החוק כפי שבא לידי ביטוי גם בדברי ההסבר להצעת החוק, לפיו מטרת החוק להבטיח כי מי שעוסק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, הוא גורם אשר אינו מעורב או היה מעורב בפעילות פלילית, שאינה מתיישבת עם פעילות שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית.

2. תחולה

חוזר זה יחול על כל גורם מפקח כהגדרתו בחוזר זה.

3. תחילה

תחילתן של הוראות חוזר זה ביום פרסומן.

ד"ר משה ברקת

המפקח על מוסדות לגמילות חסדים

יושר ויושרה

1. הגדרות

"גורם מפוקח" – כל מי שבהתאם להוראות החוק, נדרשת בחינה של יושרו ויושרתו, לרבות כל אחד מאלה: מבקש הרישיון, בעל שליטה במוסד לגמילות חסדים, בעל עניין בו או בעל השפעה בו, וכן נושא משרה בו או מי שמבקש לכהן בכל אחד מאלה.

"הוראות החוק הרלבנטיות" – הוראות החוק שבעניין נדרשת בחינת יושרו ויושרתו של אדם.

"הליך מנהלי" – הליך אשר ננקט נגד גורם מפוקח או נגד תאגיד שבשליטתו על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל, שאינו הליך פלילי.

"הליך משמעת" – הליך אשר ננקט על ידי מעבידו של גורם מפוקח בנוגע למעשה או מחדל הקשור בעבודתו, במקצועו או בתפקידו, וכן הליך שנקט על ידי האיגוד המקצועי שבו הוא חבר.

"הליך פלילי" – הליך שתחילתו בחקירה על פי דין המתנהלת על ידי המשטרה או הפרקליטות, או על ידי כל גורם המוסמך לכך בישראל, או על ידי גופים מקבילים מחוץ לישראל.

"הפרה" – הפרת כלל שנקבע על ידי איגוד מקצועי אשר יוחסה לאדם בהליך מנהלי או בהליך משמעתי.

"הרשעה" – בבית משפט בין בישראל ובין בחו"ל, בין בהליך פלילי ובין בהליך משמעתי.

"כללי אתיקה מקצועיים" – כללים של איגוד מקצועי שבו חבר אדם, המחייבים אותו מעצם עבודתו, מקצועו או תפקידו.

"מידע מרשות ביטחון" – מידע שהתקבל ממשטרת ישראל, משירות הביטחון הכללי, מהמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, מהממונה על הביטחון במשרד הביטחון, וכן מרשויות מקבילות בחו"ל.

"עבירה" – עבירה על עבירות המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977, או בכל חיקוק אחר; לרבות עבירה דומה מחוץ לישראל;

2. אמות המידה לבחינת יושר ויושרה

אמות המידה שיישקלו במסגרת בחינת יושרו ויושרתו של גורם מפוקח לעניין הוראות החוק הרלבנטיות, יהיו, בין היתר, אלה:

- א. הרשעה בעבירה של הגורם המפוקח או של תאגיד בשליטתו;
- ב. צו בית משפט ללא הרשעה שהוטל על הגורם המפוקח, או שאר עונשים שלא הסתיימו בהרשעה;
- ג. הגשת כתב אישום כנגד הגורם המפוקח;
- ד. עבירות אשר בוצע בגין סגירת תיק בהסדר כאמור בסימן א' לפרק ד' בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982;
- ה. כופר שהוטל על הגורם המפוקח, על ידי רשות המסים כהליך חליפי לקיום הליך פלילי;
- ו. עיצום כספי שהוטל על ידי המפקח או על ידי רשות מנהלית אחרת;
- ז. הצגת פרטים או מצגים כוזבים למפקח או למי מטעמו בעת הגשת הבקשה לפי החוק או חוקים נוספים שלפיהם היא פועלת, לרבות בעת השלמת מסמכים;
- ח. קיומו של הליך פלילי כנגד גורם מפוקח;
- ט. ממצאי ביקורת שנמצאו כחלק מהליכי ביקורת שהתקיימו על ידי המפקח או מי מטעמו;
- י. ממצאי ביקורת שנמצאו כחלק מהליכי ביקורת שהתקיימו על ידי הרשם, כהגדרתו בחוק, לפי העניין;

- יא. תלונות על הפרות דין שנמצאו מבוססות על ידי המפקח או מי מטעמו ;
- יב. סירוב לבקשה לקבלת רישיון או היתר שהוגשה לרשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל ;
- יג. ביטול, התליה, או התנית תנאים לעניין רישיון שניתן על ידי רשות מאסדרת או מפקחת בישראל או מחוץ לישראל ;
- יד. מידע מרשות ביטחון ;
- טו. מידע שהתקבל מרשות מאסדרת או מפקחת בישראל, כגון : המפקח על הבנקים, רשות התחרות, רשות ניירות ערך, רשות המסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור או הרשם, כהגדרתו בחוק, לפי העניין.
- טז. מידע מרשויות מאסדרות או מפקחות בחו"ל, לרבות מארגונים בינלאומיים ;
- יז. ממצאי ביקורת של מבקר עצמאי או מבקר פנים של תאגיד שבשליטת הגורם המפוקח ;
- יח. כהונה כנושא משרה או היות אדם בעל שליטה או בעל עניין בתאגיד, בעת חדלות פירעון או בעת פירוק, ובלבד שפירוק כאמור נעשה מבלי שהתאגיד קיים את כל ההתחייבויות כלפי לקוחותיו, או שנעשה שלא בהתאם להוראות הדין לעניין חיסול עסקים ;
- יט. אי עמידה בהתחייבויות כלכליות אישיות לתמיכה בגוף פיננסי מפוקח, שניתנה על ידי אדם במסגרת היותו נושא משרה, בעל שליטה או בעל עניין בגוף פיננסי המפוקח על ידי רגולטור פיננסי. בפסקה זו "רגולטור פיננסי" –

- 1) הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון ;
 - 2) המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים, שמונה לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016 ;
 - 3) המפקח על מוסדות לגמילות חסדים ;
 - 4) הבנק כהגדרתו בחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 ;
 - 5) המפקח על הבנקים שמונה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941 ;
 - 6) רשות ניירות ערך כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
- כ. פיטורין בנסיבות מיוחדות, אשר יש בהן להשליך על תקינות התנהלותו של הגורם המפוקח.

3. שיקולים ונסיבות

במסגרת בחינת אמות המידה המנויות בסעיף 3, יובאו בחשבון השיקולים שלהלן, והכל בשים לב לחומרת הנסיבות שבבסיסה של כל אמת מידה כאמור :

- א. סוג העבירה או המעשה המיוחסים לגורם המפוקח וחומרתם ; בהקשר זה יינתן דגש לתחומים אלה :
- 1) התחום הכלכלי-הפיננסי, לרבות עבירות הקשורות בהתנהלות של תאגיד ושל נושאי משרה בו ;
 - 2) אלימות ;
 - 3) דיני הלבנת הון ומימון טרור וכן עבירות הקשורות בדיני המס ;
 - 4) טוהר המידות והשחיתות.
- יצוין כי העבירות המנויות בסעיף 16(א)(3)(א) לחוק, יוצרות חזקה, שלפיה מוטל דופי ביושרו וביושרתו של הגורם המפוקח, אלא אם מצא המפקח כי מתקיימים טעמים מיוחדים, הנוגעים לנסיבות ביצוע העבירה ומידת חומרתה. יודגש כי במסגרת העבירות האמורות נטל ההוכחה לעניין קיומם של טעמים מיוחדים כאמור, הוא על הגורם המפוקח.
- ב. משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, כולם או מקצתם ;
- ג. סמיכות מועד החלטת המפקח למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.

כללי

ביום 13 בינואר 2019 פורסם חוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, התשע"ט-2019 (להלן – "החוק"). חוק זה מסדיר את פעילות מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים וממנה את הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – "המפקח") לשמש כמפקח על נותני השירותים.

במסגרת החוק נקבע כי המפקח רשאי להעניק רישיונות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית כהגדרתם בחוק, וכן להעניק היתרי שליטה או החזקה לגורמים הנדרשים לקבל היתרים כאמור ובהתאם להוראות החוק. כמו כן רשאי המפקח להתנגד למינויו של נושא משרה או להורות על הפסקת כהונתו. במסגרת בחינת הבקשות כאמור על המפקח לבחון בין השאר את יושרו ויושרתו של המבקש וזאת לפי אמות המידה שעליהן הורה לפי סעיף 4(ב).

עוד קובע החוק בסעיף 3 כי השיקולים שאותם ישקול המפקח בביצוע תפקידו ובהפעלת סמכויותיו יהיו בין השאר יצירת סביבה אמינה, בטוחה ויציבה למתן שירותים וכן הגנה ושמירה על עניינם של לקוחות של מוסדות לגמילות חסדים וקידום עניינם. יודגש כי עיסוק במתן שירותי פיקדון ואשראי, אף אם הוא נעשה ללא ריבית, הוא עיסוק בתחומים רגישים הדורשים עיסוק בכספי לקוחות ובצורך בקבלת אמונם, ולפיכך קיימת חשיבות רבה לזהות העוסקים בתחום לרבות היבטי מהימנות ואמינות, זאת בהתאם לרציונאליים שנקבעו בבסיס חקיקת החוק. לאור האמור, הרי שבמסגרת האסדרה המתגבשת מכוח החוק, והרציונאליים העומדים בבסיסו, עולה צורך לתת דגש מיוחד לשאלת מהימנותו של אדם אשר מעוניין לעסוק בשירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית, שטומן בחובו עיסוק עם כספי לקוחות ומגע יומיומי עם הציבור.

הוראות אלו נוסחו על בסיסו של מסמך לבחינת מהימנות בידי גופים מפקחים מיום 1 בדצמבר 2010 שנחתם על ידי אגף שוק ההון במשרד האוצר, בנק ישראל והרשות לניירות ערך, בתיאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי). מסמך זה קובע רשימת תבחינים משותפים המשמשים כמתווה אחיד לבחינת מהימנותם של מי שפועל בשוקי הכספים וההון. החוזר נוסח על בסיסו של המסמך האמור תוך התאמתו להוראות החוק ולמאפיינים של פעילות מוסדות למתן שירותי פיקדון ואשראי, לרבות מאפייני הסיכון הגלומים בה.

לסעיף 2-

בעת בחינת בקשת הגורם המפוקח, כהגדרתו בחוזר זה, ייבחנו יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח לאור אמות המידה המוצעות בסעיף זה. יצוין כי הסעיף מפרט אמנם את אמות המידה שבהן יוכל המפקח לעשות שימוש, אך אופן השימוש באמות המידה ייעשה בהתאם להוראות סעיף 3. דהיינו, יש לבחון כל מקרה על פי נסיבותיו, כאשר לחלק מאמות המידה כשלעצמן יהיו משקל סגולי גבוה בקבלת ההחלטה – כך למשל הרשעה בעבירות כלכליות או עבירות אלימות חמורות.

במסגרת זו יילקחו בחשבון הרשעותיו של הגורם המפוקח כמו גם כתבי אישום, כמפורט בהוראות החוק עצמו, וכן הליכים פליליים נוספים שתלויים ועומדים נגדו כגון חקירות גלויות אשר טרם הסתיימו, הליכים חליפיים להליכים פליליים כגון צו בית משפט ללא הרשעה, וכן החלטות להטלת עיצום או כופר. כמו כן יילקח בחשבון

מידע נוסף, לרבות ממצאי ביקורת פנים או ביקורת יזומה של המפקח על מוסדות לגמילות חסדים, וכן תלונות על הפרות דין ואף מילוי פרטים כוזבים או לא מדויקים על ידי הגורם המפוקח בעת הגשת בקשה לרשות מפקחת או מאסדרת, לרבות המפקח על מוסדות לגמילות חסדים. לבסוף יילקח בחשבון מידע הנוגע להתנהלות עסקית של הגורם המפוקח בעת כהונה כנושא משרה או כבעל שליטה בתאגיד, ואף פיטורין בנסיבות מיוחדות. אמות מידה אלו מתייחסות למידע שהעביר הגורם המפוקח בבקשתו וכן למידע שנמסר למפקח על ידי רשויות שונות, לרבות רשות מפקחת או מאסדרת אחרת בארץ או בחו"ל, וכן למידע שהתקבל מרשות ביטחון.

לסעיף 3 -

אמות המידה שנקבעו לבחינת יושרו ויושרתו של הגורם המפוקח יישקלו על ידי המפקח לאור השיקולים והנסיבות המפורטים בסעיף זה, וזאת מתוך ראייה כוללת של כל המידע שהובא לידיעת המפקח. מוצע לקבוע כי במקרים בהם הגורם המפוקח נתון בהליך פלילי תיבחן סוג העבירה או ההפרה וההקשר שלה לעיסוקו של נותן השירותים באמצעות סיווג העבירות או ההפרות לתחומים: כלכלי-פיננסי, אלימות, הלבנת הון ואיסור טרור, דיני מסים וכן טוהר המידות והשחיתות. לבסוף, מוצע לקבוע כי בחינת העבירה או ההפרה תיעשה מתוך הסתכלות רחבה על התנהלותו של הגורם המפוקח לרבות משך הזמן שחלף ממועד המעשים המיוחסים לגורם המפוקח, וכן סמיכות מועד החלטת המפקח למועד ההתיישנות של המעשים המיוחסים לגורם המפוקח.